

Samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård

**Delredovisning av regeringsuppdrag
(S2024/00865 (delvis))**

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. På begäran kan vi ta fram publikationen i ett alternativt format för personer med funktionsnedsättning. Skicka frågor om alternativa format till alternativaformat@socialstyrelsen.se.

Artikelnummer: 2024-11-9331

Publicerad: www.socialstyrelsen.se, november 2024

Förord

Med anledning av återuppbyggandet av totalförsvaret och Sveriges Nato-inträde har behovet av stärkt samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård blivit alltmer tydligt. Socialstyrelsen och Försvarsmakten fick den 18 april 2024 i uppdrag att vidareutveckla samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård (S2024/00865 (delvis)). För att samverkan ska få effekt både i ett långsiktigt perspektiv och inför hantering av händelser är det en förutsättning att dels ha förståelse för olika aktörers roller och mandat och dels gemensamma utgångspunkter om vad som förväntas uppnås genom samverkan. Denna delredovisning redogör för militära och civila planeringsformer och hur de hänger ihop samt gemensamma utgångspunkter och inriktning för vidareutvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och Försvarsmakten. Inför slutredovisningen kommer utveckling av regional och högre regional samverkan att beskrivas.

Delrapporten har tagits fram av utredaren Maria Carlund, Socialstyrelsen och stabsläkaren Erik Zettersten. Ansvarig chef har för Socialstyrelsen varit Avdelningschefen Taha Alexandersson och för Försvarsmakten Generalmajoren Stefan Sandborg.

Björn Eriksson
Generaldirektör
Socialstyrelsen

Carl-Johan Edström
Generallöjtnant,
Chef Försvarsstaben
Försvarsmakten

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning	6
Uppdraget	6
Uppdragets genomförande	6
Bakgrund.....	9
Totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård kräver samverkan	9
Aktörer i totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård	10
Planeringsformer.....	13
Civila planeringsformer	13
Försvarmaktens planeringsformer	14
Natos planeringsformer	15
Gemensamma grunder – ramverk för samverkan och ledning	16
Samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård.....	18
Gemensamma utgångspunkter för samverkan i planering	18
Etablerad samverkan samt identifierade gap och behov på nationell nivå	20
Vidareutveckla samverkan i totalförsvarets hälso- och sjukvård på nationell nivå.....	22
Fortsatt arbete – fas två.....	24

Sammanfattning

Med anledning av återuppbyggandet av totalförsvaret och Sveriges Nato-inträde har behovet av stärkt samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård blivit alltmer tydligt. Det pågår ett kontinuerligt arbete inom både militär verksamhet och civil hälso- och sjukvård för att uppnå detta. Utifrån den samverkan som finns idag identifieras behov av att utveckla förståelse för respektive verksamheters begrepp mot bakgrund av att militära och civila organisationer använder olika terminologi och planeringsmodeller för liknande processer.

Grunden för samverkan är ett gemensamt synsätt kring vad samverkan är och hur den förhåller sig till ledning, inriktning och samordning. För att samverkan ska få effekt både i ett långsiktigt perspektiv och inför hantering av händelser är det en förutsättning att dels ha förståelse för olika aktörers roller och mandat, möjligheter och begränsningar samt dels gemensamma utgångspunkter om vad som förväntas uppnås genom samverkan.

Inom civila planeringsformer används begreppen *långsiktig förmågeutveckling*, *förmågeplanering*, *förberedande planering* och *responsplanering*. Dessa begrepp omfattar t.ex. att på lång sikt planera förmågehöjande åtgärder i fleråriga horisonter eller ta fram förberedande planer (beredskapsplaner) för att hantera fredstida händelser och krig under höjd beredskap med befintliga resurser. Försvarsmakten, å andra sidan, använder begrepp som operationsplanering, Försvarsmaktens strategiska plan, genomförandeplan och perspektivstudie för motsvarande planering.

I den första fasen, som denna delredovisning innefattar, har Socialstyrelsens och Försvarsmaktens utgångspunkt i arbetet med uppdraget varit att dela in de olika civila och militära planeringsformerna i två huvudsakliga delar för samverkan: *Planering för att skapa förmåga* och *planering för att använda förmåga*. Utifrån dessa har identifiering av pågående samverkan och behov av ytterligare samverkan identifierats mellan Socialstyrelsen och Försvarsmakten.

För att utveckla samverkan gällande planering för att skapa förmåga och säkerställa kontinuerlig strategisk samverkan kommer Socialstyrelsen och Försvarsmakten att inrätta ett mötesforum för totalförsvarets hälso- och sjukvård på handläggar- och chefsnivå. Syftet är att bl.a. att få en gemensam förståelse för dimensioneringsgrunder och en gemensam inriktning av prioriteringar inom totalförsvarets hälso- och sjukvård.

I nästa fas, fram till slutredovisningen, kommer fokus att vara på regional och högre regional samverkan där bl.a. militärregioner och regioner ingår.

Inledning

Uppdraget

Regeringen har gett Socialstyrelsen och Försvarsmakten i uppdrag att vidareutveckla samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård (S2024/00865 (delvis))¹. I uppdraget ingår att ta fram och etablera rutiner för samverkan och ledning mellan respektive myndighet, militärregioner och civila sjukvårdshuvudmän, både i den förberedande planeringen och planeringen vid inträffad händelse.

Socialstyrelsen och Försvarsmakten ska senast den 2 december 2024 lämna en gemensam delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) som beskriver hur arbetet fortskrider och planen för det fortsatta arbetet. Myndigheterna ska senast den 10 april 2025 lämna en gemensam slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Socialstyrelsen och Försvarsmakten ska när uppdraget utförs föra dialog med civilområdesansvariga länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, regionerna och med andra relevanta aktörer.

Uppdragets genomförande

Socialstyrelsen och Försvarsmakten har i den första fasen fokuserat på samverkan mellan myndigheterna på nationell nivå och tillsammans identifierat förutsättningar för utvecklad samverkan såsom ömsesidig förståelse för civila och militära planeringsformer och innebörden av vissa termer och begrepp. Arbetet fortsätter och innehållet kan komma att justeras inför slutredovisning. I denna delredovisning redogörs för:

- Militära och civila planeringsformer och hur de hänger ihop.
- Etablerad samverkan samt identifierade gap och behov på nationell nivå.
- Plan för fortsatt arbete i nästa fas.

I den andra fasen, fram till slutredovisning, kommer fokus att vara på regional och högre regional samverkan och involvera främst sjukvårdens och tandvårdens huvudmän, militärregioner samt civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹ I delrapportens redovisning ingår begreppet tandvård inom det övergripande begreppet hälso- och sjukvård.

Omfattning och avgränsning

Uppdraget innebär en vidareutveckling av samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård i syfte att öka förmågan till gemensam inriktning och samordning.

Arbetet fokuserar på framtagandet och etablering av rutiner för samverkan och ledning mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård. Arbetet kommer inte att omfatta rutiner inom redan befintliga och väletablerade strukturer utan dessa kommer att beskrivas och eventuella förbättringsförslag kommer endast föreslås i den händelse befintlig struktur har en negativ påverkan på gemensam inriktning och samordning mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård. Både sjukvårdens och tandvårdens huvudmän kommer att inkluderas i arbetet med uppdraget.

Behov av utvecklad samverkan kan finnas på närliggande områden inom eller mellan sektorer och Försvarsmakten såsom exempelvis djursjukvård eller transporter vilket omhändertas i sektorsövergripande samverkan och inte specifikt i detta uppdrag.

Tolkning av begrepp i uppdraget

I uppdraget ingår att ta fram och etablera *rutiner* för *samverkan och ledning* mellan respektive myndighet, militärregioner och civila sjukvårdshuvudmän, både i den *förberedande planeringen* och *planeringen vid inträffad händelse*.

I denna redovisning har dessa begrepp definierats enligt följande.

Med *rutiner* avser vi ett i *förväg bestämt tillvägagångssätt*. Om tillvägagångssättet för hur en aktivitet ska utföras och hur ansvaret för utförandet är fördelat i verksamheten finns beskrivet hos en aktör ska det betraktas som en rutin oavsett hur det benämns.

Förberedande planeringen, som den nämns i uppdraget, har tolkats innefatta den planering som görs i *förväg*, d.v.s. i olika planeringshorisonter/tidsperspektiv, även på längre sikt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beskriver förberedande planering som en av fyra planeringsformer² med avgränsning till den planering som görs med befintliga resurser motsvarande beredskapsplaner. I arbetet med uppdraget har istället en bredare tolkning gjorts av vad som inkluderas i förberedande planering. MSB:s beskrivning av planeringsformer kommer att inkluderas som en del i att beskriva hur militära och civila planeringsformer hänger ihop.

² Vägledning – metod för att ta fram beredskapsplaner – En del av den förberedande planeringen inom civilt försvar och krisberedskap, remissversion, MSB 2024, msb.se (2024-10-31).

Termer, begrepp och definitioner

Ett aktörsgemensamt språk

När flera aktörer ska agera tillsammans behövs ett gemensamt språk och förståelse för hur termer och begrepp används för att undvika missförstånd eller tidskrävande förklaringar.

I uppdraget har följande metodsteg använts i arbetet med termer och begrepp:

- Urval av centrala begrepp för området civil-militär samverkan.
- Insamling av källmaterial och terminologiska data inom fackområdet.
- Analys och diskussion om begreppen i arbetsgruppen.
- Framtagande av begreppsmodeller och annat åskådliggörande material.
- Enats om förslag på termer, definitioner/beskrivningar för arbetet i fas 1.

I fas två kommer arbetet med termer och begrepp att fortsätta, b.la. genom att inhämta synpunkter internt och externt.

Förklaring av termer kopplade till samverkan och ledning

I gemensamma grunder för samverkan och ledning³ är begreppen inriktning och samordning centrala. Följande förklaring av begrepp har använts i arbetet och sätter fokus på det som ska uppnås i aktörsgemensamt arbete:

Samverkan definieras här som att i ett sammanhang där ingen har mandat att bestämma över någon annan åstadkomma inriktning och samordning genom informationsdelning och överenskommelser.

Ledning innebär att inriktning och samordning uppnås med utgångspunkt i en förutbestämd beslutshierarki.

Inriktning handlar om att se till att rätt saker blir gjorda. Inriktning handlar om övergripande riktning snarare än om detaljer. Avsedd inriktning är den inriktning vi vill att en verksamhet ska ha. Den avsedda inriktningen beskriver

- Mål – det vi vill uppnå
- Avsikt – vad vi övergripande ska göra för att uppnå målet

Samordning är koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet.⁴

³ Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/> (2024-11-25).

⁴ Socialstyrelsens termbank.

Bakgrund

Totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård kräver samverkan

Försvarsmakten och Socialstyrelsen inledde 2015 ett samarbete och tog tillsammans fram rapporten *Totalförsvarets sjukvårdssystem – En civilmilitär förmågeutveckling inom hälso- och sjukvårdssektorn genom hela hotskalan*.⁵ Rapporten innehåller konceptuella förslag till hur samhällets samlade resurser på bästa sätt kan utvecklas för att möta fredstida allvarliga händelser, höjd beredskap och ytterst krig. Bärande resonemang var att öka den operativa förmågan genom att Sveriges totala medicinska resurser skulle kunna hanteras som en gemensam medicinsk insatsförmåga. *Totalförsvarets sjukvårdssystem* beskriver hur förmågor på regional nivå kan kombineras till en sammansatt nationell förmåga som förväntas skapa synergieffekter för den taktiska ledningen hos både civila och militära aktörer. Vidare lyfts det fram att det strategiska arbetet behöver en stark förankring hos respektive myndighet och sjukvårdens huvudmän samt identifiering av tydliga målgrupper på regional och lokal nivå för att förmågeutvecklingen ska bedrivas utifrån från en gemensam systemsyn.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap anger i betänkandet SOU 2020:23 som utgångspunkt att hälso- och sjukvården i krig måste bedrivas som ett sammanhängande system inom totalförsvaret och att i en framtida struktur bör också djursjukvård och tandvård ingå.⁶ Försvarsberedningen anser att sjukvården i totalförsvaret bör utgå från den civila sjukvårdsorganisationen. Försvarsberedningen anser också att de sammanhållna förberedelserna och planerna för höjd beredskap och krig inom hälso- och sjukvården bör utgå från Försvarsmaktens och Natos operationsplanering och samordnas inom totalförsvaret.⁷

Som Natomedlem måste Sverige förbereda för större skadeutfall på svensk personal utanför Sveriges gränser och att svensk sjukvårdskedja behöver kunna ta hand om skadade soldater från allierade staters förband. Det handlar både om soldater från förband som strider på svensk mark och om att i vissa situationer kunna avlasta andra länders sjukvård, även rörande skadade och sjuka civila.⁸

⁵ Totalförsvarets sjukvårdssystem – en civilmilitär förmågeutveckling inom hälso- och sjukvårdssektorn genom hela hotskalan. Försvarsmakten och Socialstyrelsen, 2017, FM2016-16189:15 samt SoS11.1-30361/2017.

⁶ Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning SOU 2020:23. sid. 57.

⁷ Kraftsamling – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34 sid. 291 och 294.

⁸ Kraftsamling – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34 s. 286.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap framhåller också att samordning med Försvarsmakten under en händelse åstadkoms genom samverkan på lokal, regional och nationell nivå. Försvarsmakten är beroende av stöd från den civila sjukvården och utredningen framhåller att det är av stor betydelse att den militära och civila sjukvården vet vad de kan förvänta sig av varandra, bl.a. att den civila sjukvården behöver veta vilka sjukvårdsuppgifter Försvarsmakten kan och avser att lösa. Utredningen lyfter vidare fram att inom ramen för den planeringsprocess som bedrivs i fredstid behöver civila och militära verksamheter mötas och klargöra vilka förutsättningar som finns och hur olika uppgifter ska lösas. Genom en sådan fungerande planeringsprocess på olika nivåer (lokal, regional, nationell) kan ömsesidiga beroenden och behovet av stöd klaras ut.⁹

I underlaget om försvarspolitisk inriktning som lämnats av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap framgår att eftersom det saknas ledningsmandat mellan det civila och militära försvaret och att varje kommun och region har självstyrelse är det samverkan som måste utgöra grunden för samordningen.¹⁰

I totalförsvarspropositionen Totalsvaret 2025–2030 framhålls vikten av att samverkan måste etableras mellan militär verksamhet och civil sjukvård även för kommande försvarsbeslutsperiod.¹¹

Aktörer i totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård

I slutredovisningen kommer en närmare beskrivning av hälso- och sjukvård och tandvård och dess huvudmän samt Försvarsmaktens militärregioner att inkluderas. Därutöver tillkommer beskrivning av andra aktörer av betydelse för en utvecklad samverkan mellan militär verksamhet och civil hälso- och sjukvård och tandvård för en ändamålsenlig totalförsvarseffekt.

Regioner och kommuner är huvudmän för hälso- och sjukvård

Regioner, kommuner och privata företag är de aktörer som bedriver hälso- och sjukvård. Det är framför allt regioner som bedriver hälso- och sjukvård som direkt stödjer det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

⁹ Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, SOU 2022:6, s.308–310.

¹⁰ Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning, delbetänkande om hälso- och sjukvårdens beredskap, SOU 2020:23, s. 57.

¹¹ Regeringens proposition Totalförsvaret 2025–2030, prop. 2024/25:34, s. 133.

Regioner och privata aktörer är huvudmän för tandvård

Tandvården har en systemstruktur där den regionala tandvården (Folktandvården) står för majoriteten av tandvården för barn och ungdomar medan vuxentandvården till största del bedrivs av privata aktörer utan styrning från regionerna. Andelen regional/privat vuxentandvård skiljer sig dock stort över landet. Regionerna har ett lagstadgat ansvar för att erbjuda akut tandvård för de som är bosatta eller vistas inom regionen¹².

Viss tandvård, bl.a. käkkirurgisk specialisttandvård som kräver sjukhusresurser (t.ex. käkkirurgisk traumavård), finansieras av regionerna och bedrivs i vissa regioner inom ramen för regionernas hälso- och sjukvård och i andra inom ramen för Folktandvården.

Socialstyrelsen

Enligt Socialstyrelsens instruktion¹³ ska myndigheten samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, inklusive tandvården, och socialtjänstens beredskap. Socialstyrelsen ska på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Vidare är Socialstyrelsen beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Som beredskapsmyndighet ska Socialstyrelsen särskilt samverka med andra beredskapsmyndigheter, med berörda länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvarig myndigheter, med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda samt med Försvarmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret. Som sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg ska Socialstyrelsen inom beredskapssektorn leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid frestida krissituationer och höjd beredskap. Myndigheten ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödjande beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Som sektorsansvarig myndighet ingår det därutöver att verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarmakten vidtar.¹⁴

Beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorgs ansvarsområde omfattar de viktiga samhällsfunktionerna *Försörjning av sjukvårdsprodukter, Hälso-*

¹² Tandvårdslagen (1985:125), 5–6§.

¹³ Förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁴ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

*och sjukvård, Läkemedelsförsörjning, Smittskydd – människor, Socialtjänst och Tandvård.*¹⁵ Blodförsörjning är också en central del av beredskapen.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp, med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Enligt Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska myndigheten kunna utföra sina uppgifter både självständigt och i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer. Myndigheten ska också fortlöpande informera berörda myndigheter om relevanta delar av försvarsplaneringen. Enligt förordningen (2022:524) med bestämmelser om statliga myndigheters beredskap har Försvarsmakten dessutom rätt att ta del av beredskapsplaneringen hos andra beredskapsmyndigheter.

Under 2023 införde Försvarsmakten ett förändrat sätt att planera, genomföra, styra och följa upp verksamheten. Strävan var att sammanföra funktioner för att förenkla stabsarbetet, skapa kortare och snabbare beslutscykler samt att snabbt och enkelt kunna växla mellan olika beredskapsnivåer. Idag består Högkvarteret av de centrala ledningsorganen försvarsstaben, operationsledningen och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).

¹⁵ Lista med samhällsviktiga funktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap, MSB 2023.

Planeringsformer

Civila planeringsformer

I Centrala koncept i *Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan*¹⁶ beskriver MSB fyra civila planeringsformer. Planeringsformerna kan användas för planering inför såväl fredstida kriser som krigsfara och krig och beskriver en generell metod för planering och ledning oavsett omfattning, händelse och organisation. Illustrationen visar fyra typer av planering; *förberedande planering*, *responsplanering*, *förmågeplanering* och *långsiktig förmågeutveckling* (figur 1).

Figur 1. Övergripande visualisering av den civila beredskapsplaneringen



Källa: Myndigheten För Samhällsskydd & Beredskap (MSB)

Förberedande planering

Förberedande planering innebär att på förhand planera för hur vi använder befintlig förmåga vid samhällsstörningar i fredstid och vid höjd beredskap. Med befintlig förmåga menas *Den förmåga som vi vet säkert att vi har här och nu, det vill säga är "direkt gripbar"*. Den förberedande planeringen minskar reaktionstiden och ökar sannolikheten att göra rätt saker. Samtidigt behöver den förberedande planeringen ofta anpassas för och preciseras i den aktuella situationen (som en del i responsplanering).

¹⁶ Ramverket – Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/> (2024-11-25).

Förberedande planering resulterar i en idé om hur vi ska göra för att åstadkomma inriktning och samordning när något händer. Planen bör beskriva ”tänket bakom”, så att den blir en robust grund för att kunna genomföra de övergripande aktiviteterna som ger inriktning och samordning.¹⁷

Responsplanering

Responsplanering omfattar den planering som behöver göras under pågående hantering av samhällsstörningar.¹⁸

Förmågeplanering

Förmågeplanering handlar om att planera för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (ca 1–10 år) och omfattar fem steg; Analysera ingångsvärden, identifiera åtgärder, föra dialog om åtgärder, presentera och färdigställa åtgärdsförslag samt följa upp och utvärdera.¹⁹

Långsiktig förmågeutveckling

Långsiktig förmågeutveckling är hur vi skapar den förmåga som skapas på lång sikt (20–30 år). MSB har initierat en perspektivstudie för långsiktig förmågeutveckling.²⁰

Försvarsmaktens planeringsformer

Försvarsbeslut och Försvarsmaktens instruktion är grunden för Försvarsmaktens planering. Utifrån dessa utformas Försvarsmaktens strategiska plan, genomförandeplan och operationsplaner. Dessa utgör Försvarsmaktens planeringsformer.

Försvarsmaktens strategiska plan (FMSP)

FMSP utgör Försvarsmaktens verksamhetsplan och reglerar myndighetens verksamhet i det tidsspänn som regeringen fattat beslut om samt innehåller inriktningar bortom nämnda tidsspänn. FMSP utgör uppdrag och underlag

¹⁷ Ramverket – Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/> (2024-11-25).

¹⁸ Ramverket – Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/> (2024-11-25).

¹⁹ Planering för civil beredskap – process och metod, MSB, 2023.

²⁰ Ramverket – Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/> (2024-11-25).

för planeringen av verksamheten för Högkvarteret. FMSP är en förutsättning för *planering att skapa förmåga*.

Försvarmaktens genomförandeplan (FMGP)

FMGP är den plan som Förvarsstaben tar fram och som styr Försvarmaktens verksamhet de kommande 6 åren. Planen utgår från förmågekrav, resursramar samt handlingsregler. FMGP är *planering för att skapa förmåga* och kan översättas med *Förmågeplanering* i figur 1.

Operationsplaner

Operationsplanering genomförs på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå och är *planering att använda förmåga* vilket kan översättas med *Förberedande planering* och *Responsplanering* i figur 1. Planerna grundar sig i de förmågor som styrs ut via FMGP.

Långsiktig förmågeutveckling, perspektivstudie

Målsättningen för Försvarmaktens perspektivstudie är att se bortom och vid sidan av beslutad försvarspolitisk inriktning och liggande planer. Detta för att identifiera framtida behov av förmågor och dimensionerande krav i syfte att utarbeta förslag till Försvarmaktens framtida koncept och strukturer.

Natos planeringsformer

Nato har flera planeringsformer och Sverige är ännu inte fullt ut integrerade i dessa. Svensk operationsplanering ska integreras i Natos operationsplanering för att säkerställa svenskt bidrag till alliansens avskräckning och kollektiva försvar.

Som framgår av uppdraget är Försvarmakten den myndighet i Sverige som ansvarar för att Natos krav integreras i den svenska totalförsvarsplaneringen.

Gemensamma grunder – ramverk för samverkan och ledning

Gemensamma grunder är ett aktörsgemensamt ramverk för ledning och samverkan inom krisberedskap och civilt försvar.²¹ Det är framtaget för hantering av händelser med befintliga resurser, som stöd för samverkan och ledning både i offentlig och privat verksamhet samt på lokal, regional och nationell nivå. Innehållet i ramverket är tänkt att göra det enklare att samverka med andra aktörer, dela lägesbilder, samt att åstadkomma gemensam inriktning och samordning inför och under samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap.

Enligt ramverket kan inriktning och samordning uppnås antingen genom ledning eller genom samverkan. Den grundläggande tesen är att en aktör endast kan leda sådana resurser som den har ett mandat över, endera genom att det är egna resurser eller genom en överenskommelse. Samverkan beskrivs som en dialog för att komma överens om vad som ska åstadkommas (inriktning) och hur resurserna bäst används (samordning). Eftersom det svenska förvaltningssystemet är indelat i många olika självbestämmande aktörer som i komplexa situationer behöver arbeta tillsammans är samverkan den funktion som oftast behöver användas för att nå gemensam inriktning och samordning. Inom ramen för totalförsvaret kan samordning ofta uppnås genom ledning inom det militära försvaret medan samordning i det civila försvaret måste uppnås genom samverkan. Syftet med samordning kan allmänt sägas vara att åstadkomma att ett flertal aktörer tillsammans ska uppnå ett resultat som är gynnsammare än det resultat de var för sig kan åstadkomma.

Ledning

Ledning innebär att inriktning och samordning uppnås med utgångspunkt i en förutbestämd beslutshierarki där någon ges rätt att bestämma. Ledning förekommer inom en organisation, men kan också beröra flera organisationer om mandat föreligger. När ledning omfattar flera olika organisationer rör det i regel specifika frågor, exempelvis smittskydd eller evakuering. I samband med höjd beredskap kan förutsättningarna för ledning utökas i jämförelse med fredstid, exempelvis genom fullmaktslagar.

²¹Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan, MSB 2024, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/> (2024-11-25).

Samverkan

Samverkan i vardagligt tal kan innebära allt som görs i bemärkelsen ”verka tillsammans”. Ibland räcker en sådan allmän tolkning för ett begripligt samtal, men ofta behövs en mer preciserad betydelse av samverkan. En viktig anledning till en mer preciserad innebörd är att skapa rätt förväntningar på vad som i praktiken ska göras för att skapa inriktning och samordning i ett aktörsgemensamt sammanhang.

I ramverket *Gemensamma grunder* för samverkan och ledning definieras termen **samverkan** så här:

”...att i ett sammanhang, där ingen har mandat att bestämma över någon annan, åstadkomma inriktning och samordning genom informationsdelning och överenskommelser...”

All form av samverkan kräver någon form av dubbelriktad kommunikation – ömsesidigt engagemang – mellan de ingående parterna. Finns inget sådant ömsesidigt engagemang utan det handlar om enkelriktade rekommendationer eller uppmaningar från den ena eller andra parten är det därmed inte samverkan utan övrig styrning.²²

Övrig styrning

I de fall där en aktör inte har mandat att bestämma över en annan aktör men påverkar andra organisationers ageranden genom exempelvis rekommendationer, uppmaningar och liknande samlas enligt GGV under kategorin *Övrig styrning*. Övrig styrning ska inte ses som en del i samverkan. De som tar emot informationen har inte själva varit med i några gemensamma arbeten, utan är endast mottagare av dessa rekommendationer, uppmaningar och liknande.²³

²² *Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan*, MSB 2024 <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning>, (2024-11-25).

²³ *Ramverket – Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning*, MSB 2024 <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/>, (2024-11-25).

Samverkan mellan militär verksamhet och civil sjukvård och tandvård

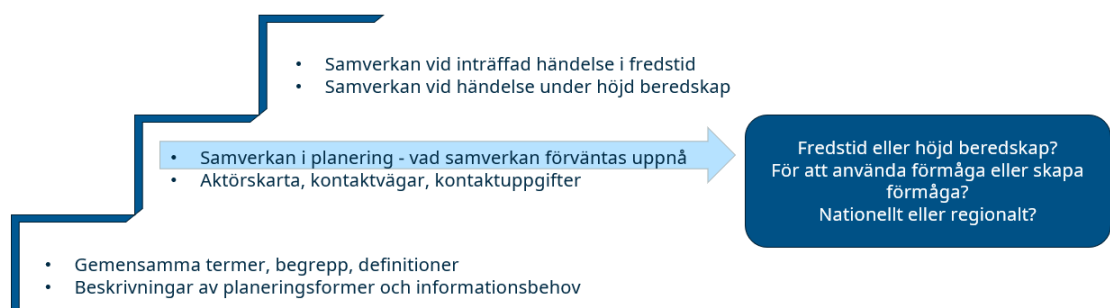
Gemensamma utgångspunkter för samverkan i planering

För att uppnå de totalförsvarseffekter som eftersträvas krävs att myndighetsöverskridande samverkan genomförs utifrån gemensamt satta förutsättningar och ramar. För att åstadkomma rutiner för samverkan och ledning som leder till att öka sannolikheten för att den verksamhet som bedrivs, ska uppnå så bra effekter som möjligt har Socialstyrelsen och Försvarsmakten inom ramen för detta uppdrag identifierat flera grundläggande förutsättningar av betydelse.

Samverkanstrappa

Grundläggande för samverkan är gemensam förståelse för termer, begrepp och definitioner samt hur olika civila och militära planeringsformer hänger ihop. Tydlighet kring om planeringen avser fredstida händelser eller händelser under höjd beredskap och om den avser planering för att använda förmåga respektive skapa förmåga är av betydelse för att kunna formulera målsättning med samverkan. Vilka mandat respektive aktör har bör också ligga till grund för analys om vem som ska delta i samverkan. Områden eller frågor som är generella eller har nationell bäring bör ingå i samverkan nationellt. Samverkanstrappan illustrerar de steg och förutsättningar som vi i arbetet sett viktiga för att samverkan, både inför och vid fredstida händelser och höjd beredskap, ska fungera på ett bra sätt (Figur 2).

Figur 2. Samverkanstrappan - för att uppnå inriktning och samordning



Planering för att skapa förmåga och planering för att använda förmåga

För att få en gemensam förståelse för vilken samverkan som tillgodoser olika former av planering i olika tidsperspektiv, utifrån civila och militära olika planeringsformer och begrepp har följande indelning gjorts:

- Planering för att skapa förmåga
- Planering för att använda förmåga

Denna indelning har också varit utgångspunkt för att identifiera både pågående samverkan och behov av ytterligare samverkan i fas ett och bedöms vara användbar även i kommande fas två gällande regional och högre regional samverkan.

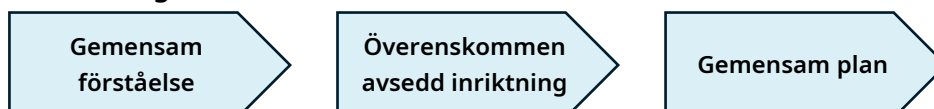
Tabell 1. Förenkling av civila och militära planeringsformer till två dimensioner: *Planering för att skapa förmåga* och *planering för att använda förmåga*

	Planering för att skapa förmåga	Planering för att använda förmåga
Civila begrepp	Förmågeplanering Långsiktig förmågeutveckling Perspektivstudie	Förberedande planering (beredskapsplaner) Responsplanering
Militära begrepp	Strategiska planen Genomförandeplanen Perspektivstudie Förmågeskapande Kunskapsbyggande	Förmågenyttjande Operationsplaner

Samverkansprocess för att uppnå ökad effekt

Socialstyrelsen och Försvarsmakten bedömer att processen för att åstadkomma aktörsgemensamma inriktningar och samordning med fördel kan appliceras både på samverkan för planering för att *använda förmåga* och för att *skapa förmåga* på längre sikt enligt följande tre steg.

Figur 3. Process för samverkan som leder till inriktning och samordning



Syftet med samverkan som leder till inriktning och samordning är att uppnå en högre effekt än det resultat respektive aktör kan uppnå enskilt. Det

behöver således ske en analys av vilka frågor/områden det kan röra sig om och vad samverkan ska leda till.

Utgångspunkter för att identifiera samverkansbehov:

- *Områden* för samverkan utgår från nytta och effekt – att samverkan leder till bättre förutsättningar för civil och militär verksamhets samlade resurser att på bästa sätt kunna utvecklas och möta de behov som finns.
- *Avgränsningar* – För att samverkan ska vara relevant behöver avgränsning göras till vad som förväntas uppnås, kopplat till *att skapa förmåga* eller *använda förmåga*, fredstid eller höjd beredskap och om effekten behöver vara nationell eller regional.
- *Process* för samverkan (se figur 3) utgår från att myndigheterna har en gemensam förståelse för en situation och vad som behöver åstadkommas, för att i nästa steg ha en gemensam uppfattning om vad som behöver åstadkommas (inriktning). Sista steget kan utmynna i en plan (ex rutiner eller överenskommelser) och samordning kring vad respektive organisation behöver göra.
- *Organisation* – Tydlighet kring mandat att samverka, förväntat resultat och koppling till respektive organisations ledningsstruktur.

De överenskommelser som är ett resultat av samverkan behöver kommuniceras och omhändertas av de organisationer som ingått i samverkan. Det förutsätter att det finns ett förutbestämt arbetssätt och struktur för den typen av samverkan.

Det kan finnas behov av att vidareförmedla identifierade behov som inte kan omhändertas inom ramen för en viss pågående samverkan, så att de kan beaktas inom andra relevanta planeringsprocesser.

Etablerad samverkan samt identifierade gap och behov på nationell nivå

Exempel på etablerad samverkan som leder till gemensam inriktning och samordning

Två exempel på existerande samverkan som leder till aktörsgemensam inriktning och samordning är ett regeringsuppdrag och Försvarsmaktens operationsplanering på operativ nivå.

I regeringsuppdraget att ta fram nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvården²⁴ har Socialstyrelsen och Försvarsmakten tillsammans med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tagit fram nyckeltalsberäkningar och målbilder om skadeutfall och skadepanorama i krigsförband samt beräkningsgrunder för civilt skadeutfall. Arbetet har krävt en nära samverkan för att säkerställa att samtliga myndigheter arbetar utifrån samma utgångspunkter och säkerhetspolitiska antaganden och har resulterat i gemensam inriktning med ett metodstöd, till regioner och militärregioner, för samordning av fortsatt arbete.

På nationell nivå genomför Operationsledningen myndighetsöverskridande gemensam operationsplanering på operativ nivå med civila beredskaps- och sektorsmyndigheter. Planeringen genomförs via samverkan i möten, dialog, övningar, rapportering mm som resulterar i överenskommelser som i sin tur leder till ökad samordning i totalförsvaret för nyttjande av befintlig förmåga. Socialstyrelsen med flera myndigheter inom beredskapssektor Hälsa, vård och omsorg deltar. Socialstyrelsen deltar som beredskapsmyndighet och som sektorsansvarig myndighet.

Etablerad samverkan - övrigt

Det finns idag etablerad samverkan mellan Försvarsmakten och Socialstyrelsen inom följande områden:

Referensgrupp Försvarsmakten – Regelbundna möten som Socialstyrelsen kallar till och har främst rört information om arbete kring Socialstyrelsens pågående regeringsuppdrag.

Övningar – Försvarsmakten och Socialstyrelsen genomför och deltar på olika övningar, ex CAMO24/NSÖ24 och fältövningar som Försvarsmakten genomför.

Regeringsuppdrag – Utöver det regeringsuppdrag som nämnts ovan om nyckeltal och dimensionerande målbilder deltar Försvarsmakten också i arbetet med flera andra av Socialstyrelsens regeringsuppdrag.

Förmågebedömning – enligt anvisningarna för det civila försvaret genomför Försvarsmakten bedömning av det civila försvarets förmåga att bidra till det militära försvaret under höjd beredskap.

Samverkan kring tandvård – Försvarsmaktens och Socialstyrelsen har en etablerad kontakt kring frågor som rör tandvårdens roll i totalförsvaret. Samarbetet är främst orienterat till Socialstyrelsens aktuella regeringsuppdrag som berör tandvårdsområdet.

Hantering av avlidna – Socialstyrelsen deltar tillsammans med ett flertal myndigheter i samverkan kopplat till krigsgravtjänst.

²⁴ Uppdrag att ta fram nyckeltalsberäkningar och dimensionerande målbilder för hälso- och sjukvården, (S2022/04257 (delvis)).

Vidareutveckla samverkan i totalförsvarets hälso- och sjukvård på nationell nivå

Utifrån den samverkan som bedrivs idag har det inom ramen för detta uppdrag identifierats behov av att utveckla samverkan mellan Försvarsmakten och Socialstyrelsen främst när det gäller planering för att skapa förmåga.

Övergripande mötesforum för totalförsvarets hälso- och sjukvård

För att utveckla samverkan gällande planering för att skapa förmåga och säkerställa kontinuerlig strategisk samverkan, kommer Försvarsmakten och Socialstyrelsen att inrätta ett mötesforum för totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård på handläggar- och chefsnivå som ersätter nuvarande *Referensgrupp Försvarsmakten*. Syftet är att bl.a. att få en gemensam förståelse för dimensioneringsgrunder och en gemensam inriktning kring prioriteringar inom totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård på längre sikt.

Utgångspunkter är:

- Att utifrån Försvarsbeslut och som Nato-allierad analysera och följa upp utvecklingen av totalförsvarets hälso- och sjukvård och tandvård.
- Samverkan inom ramen för detta mötesforum förväntas leda till en aktörsgemensam strategisk inriktning och leda till en ökad samordning mellan Försvarsmakten och civil hälso- och sjukvård och tandvård.
- Att t.ex. underlag till regeringen är samordnade mellan myndigheterna.
- Agenda och mötesfrekvens kopplas till årsplanering för respektive myndighet.
- Fortsätta utveckla och revidera samverkan över tid.

Områden för utvecklad samverkan enligt ovan nämnda mötesforum för totalförsvarets hälso- och sjukvård kan kategoriseras i följande områden:

- Försörjning av sjukvårdsprodukter och blod
- Planering för hantering av masskadeutfall
- Lägesuppfattning/rapportering
- Övriga prioriterade områden – Övning, personalförsörjning och krigsplacering

För samtliga kategorier krävs planering både för att skapa förmåga och för att använda förmåga. Genom att använda det ovan beskrivna mötesforumet

kan relevant inriktning säkerställas för att uppnå ökad effekt inom respektive kategori. Utveckling av samverkan behöver ske på en rad områden inom kategorierna och omfatta andra aktörer utöver Socialstyrelsen och Försvarsmakten för att uppnå än bredare effekt.

Försörjning av sjukvårdsprodukter och blod

De arbeten som redan pågår i sektorn hälsa, vård och omsorg för att förbättra beredskapen för sjukvårdsprodukter och blod är omfattande och förmågan ökar successivt i linje med Försvarsberedningens inriktning om att försörjningsberedskap och att den är anpassad för en situation med höjd beredskap och krig.²⁵

Det finns behov av ett stort antal åtgärder på alla nivåer för att höja försörjningsberedskapen, både vad gäller Försvarsmaktens egen sjukvård och inom den civila hälso- och sjukvården

Planering för hantering av masskadeutfall

Hälso- och sjukvårdens kapacitetsökningsförmåga handlar om en organisations eller ett systems förmåga att snabbt och effektivt öka sin kapacitet för att möta ett ökat vårdbehov vid ett plötsligt ökat inflöde av patienter. Hanteringen rör många aktörer och ställer krav på både dimensionering av resurser, användning av resurser och strukturerad samverkan. Det rör exempelvis sjuktransporter, olika vårdformer, personalförsörjning, hantering av avlidna, sjukvårdens driftsäkerhet och alternativa lokaler samt värdlandsstöd.

Lägesuppfattning/rapportering

Samverkan bör utgå från vilken information som respektive aktör behöver vid vissa givna tillfällen. Utveckling av information med geografiska och regionala dimensioner behöver utvecklas även i ett nationellt perspektiv.

Övriga prioriterade områden

Utvecklad samverkan kring övningsplanering och omhändertagande av utvärderingar av genomförda övningar kan vara av betydelse för alla ovan nämnda områden. Personalförsörjning, inklusive utbildningsbehov, till både militär och civil hälso- och sjukvård och tandvård samt krigsplacering är ytterligare områden för vidareutvecklad samverkan.

²⁵ Rapport: Åtgärder inom det civila försvaret 2025–2030 Hälsa, vård och omsorg - Socialstyrelsens, E-hälsomyndighetens, Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets bedömning av genomförbarhet av åtgärdsförslag i Kraftsamling, Socialstyrelsen 2024.

Fortsatt arbete – fas två

Nästa steg, fas två, kommer att fokusera på samverkan på regional och högre regional nivå. Civilområdesansvariga länsstyrelser har en viktig roll i civil-militär samverkan i totalförsvarsplaneringen på högre regional nivå och kommer att inkluderas i det fortsatta arbetet.

Som förberedelse inför fas två har bl.a. följande genomförts under hösten 2024:

- Regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörers arbetsgrupp för beredskap har fått information om uppdraget och regionernas involvering i fas två sker i dialog med dem och SKR som håller i nätverket.
- Civilområdesansvariga länsstyrelsernas arbetsgrupp för sektor hälsa, vård och omsorg har informerats om uppdraget samt redogjort för deras samverkan med både regioner och militärregioner.
- Försvarsmakten har påbörjat identifiering av befintlig samverkan mellan militärregioner och civil sjukvård.